

## Incertitudes sur la PSDC: Une nécessaire réflexion franco-allemande

Clouet, Louis-Marie; Marchetti, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Clouet, L.-M., & Marchetti, A. (2011). *Incertitudes sur la PSDC: Une nécessaire réflexion franco-allemande*. (DGAP-Analyse Frankreich, 6). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55031-4>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der  
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

August 2011 N° 6

## Incertitudes sur la PSDC

Une nécessaire réflexion franco-allemande

par Louis-Marie Clouet et Andreas Marchetti

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:  
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <[demesmay@dgap.org](mailto:demesmay@dgap.org)>

**Herausgeber:**

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | [info@dgap.org](mailto:info@dgap.org) | [www.dgap.org](http://www.dgap.org) | [www.aussenpolitik.net](http://www.aussenpolitik.net)  
© 2011 DGAP

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

## Résumé / Summary

Louis-Marie Clouet et Andreas Marchetti

### Incertitudes sur la PSDC

#### Une nécessaire réflexion franco-allemande

- Dans leur « Agenda franco-allemand 2020 » de février 2010, Paris et Berlin souhaitaient relancer tous azimuts leur coopération, notamment en matière de défense et de politique étrangère. Cette feuille de route présentait tout un volet de mesures sous la rubrique « Politique étrangère, défense, sécurité ».
- Une année après, les deux partenaires peinent toujours à agir de concert, comme le reflète l'absence de traduction concrète d'un certain nombre de mesures annoncées, et les divergences profondes en matière de politique de défense et de sécurité révélées notamment par la crise libyenne.
- Parallèlement, un rapprochement franco-britannique s'est concrétisé par la signature de deux traités en matière de défense, de sécurité et du nucléaire en novembre 2010. Ce rapprochement questionne « en creux » la coopération franco-allemande de défense, et, partant, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).
- Les ministres de la Défense et des Affaires étrangères polonais, allemands et français ont adressé fin décembre 2010 une « Lettre de Weimar » à la Haute représentante, soulignant leur volonté de relancer la PSDC. Sa mise en œuvre permettra de juger quels fruits peut porter la coopération franco-allemande, et au-delà, européenne, de défense.

### Uncertainties for the Common Security and Defense Policy

#### Necessary Franco-German reflections

- In the “Franco-German Agenda 2010” of February 2010 Berlin and Paris express the hope to reactivate their cooperation in the field of foreign and defense policy, and define concrete measures for such a cooperation. One year after only a few of these measures have been realized and fundamental differences still characterize the Franco-German defense and security cooperation.
- Due to a cooperation agreement in November 2011 the rapprochement between France and Great Britain brings out the standstill of Franco-German cooperation in the field of defense and nuclear weapons, pointing out France's disappointment at the lack of German commitment to the CSDP.
- The profound differences in equipment, structure and political control of the German and French army complicate the Franco-German “engine-acting” for a European defense policy. So do budgetary constraints, national interests in the field of the arms industry or differences in the strategic culture of both states.
- In their “Letter from Weimar” the foreign and defense ministers of Poland, Germany and France emphasize their purpose to give new impetus to the CSDP. Success will depend on the European actors' political will and requires a general definition of the aims as well as the pragmatic implementation of realistic measures.

## Table de matières

Introduction.....	5
Le rapprochement franco-britannique au regard de la PSDC .....	6
Les frustrations sur l'engagement opérationnel européen .....	7
L'impasse des coopérations européennes d'armement .....	9
Des approches divergentes en politique étrangère .....	11
Quelle défense pour l'Europe ?.....	13
L'espoir d'un avenir plus radieux ? .....	14
Notes.....	16

# Incertitudes sur la PSDC

## Une nécessaire réflexion franco-allemande

par Louis-Marie Clouet et Andreas Marchetti

### Introduction

La France et l'Allemagne ont été à la pointe de la lutte contre la crise financière, du fait même de leur poids économique et financier au sein de l'Union européenne, et en particulier de la zone euro. C'est seulement parce que Berlin et Paris ont pu trouver des compromis que des mesures de lutte contre la crise financière, puis budgétaire des pays de la zone euro ont pu voir le jour. Un champ politique pâtit cependant de l'absence de convergence franco-allemande : la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et plus largement la Politique européenne de sécurité commune (PESC).

La situation internationale laisse entendre la nécessité d'une plus grande coordination entre les pays européens pour que l'Union puisse peser sur les évolutions à ses portes. Mais les révolutions dans les pays arabes du Sud de la Méditerranée, et particulièrement la crise libyenne, illustrent de manière flagrante l'absence d'analyse commune et d'accord entre les pays européens, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, sur les objectifs et moyens de la politique que peut mener l'Union européenne dans son voisinage. Cette crise aigüe ne fait que souligner une situation latente depuis plusieurs années.

Autre facteur incitatif à une plus grande coopération européenne, l'aggravation des finances publiques européennes dans le courant de l'année 2010 fait peser une interrogation importante sur les politiques de défense des pays européens, encore gérées au plan national ; mais il est encore très difficile pour les Etats de franchir le cap d'une plus grande mutualisation de leurs budgets de défense et de leurs capacités militaires. La France et l'Allemagne n'échappent pas à ce constat, alors que les coopérations de défense entre les deux pays semblent marquer le pas, dans un contexte d'incertitude quant à l'orientation que veulent donner Paris et Berlin à la PSDC.

Depuis l'arrivée au pouvoir d'une coalition des partis de droite allemands en septembre 2009, il était espéré une relance de la coopération franco-allemande, après l'exercice délicat du pouvoir par une Grande coalition, difficile à appréhender par un gouvernement français plus prompt à la décision.<sup>1</sup> Dans un « Agenda franco-allemand 2020 »<sup>2</sup> présenté en février 2010 à l'issue d'un conseil des ministres franco-allemand, les deux gouvernements souhaitaient relancer tous azimuts leur coopération, notamment en matière de défense et de politique étrangère : cette feuille de route présentait tout un volet de mesures sous la rubrique n°4 « Politique étrangère, défense, sécurité ».<sup>3</sup> Une année après, les deux partenaires peinent toujours à agir de concert dans les domaines de la politique étrangère, de défense et de sécurité, comme le reflète l'absence de traduction concrète d'un certain nombre de mesures annoncées par les deux gouvernements.

En matière de défense, le gouvernement français a opéré un rapprochement spectaculaire avec le nouveau gouvernement britannique de David Cameron. Ce rapprochement s'est concrétisé par la signature de deux traités franco-britanniques en matière de défense, de sécurité et du nucléaire<sup>4</sup> en novembre 2010 par le président Nicolas Sarkozy et le Premier ministre David Cameron. Certes, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères polonais, allemands et français ont adressé fin décembre 2010 une « Lettre de Weimar »<sup>5</sup> à la Haute représentante Catherine Ashton, soulignant leur volonté de relance de la Politique de sécurité et de défense commune. Sa mise en œuvre permettra de juger quels fruits peut porter la coopération franco-allemande, et au-delà, européenne, de défense.

Cette note se propose d'analyser les blocages franco-allemands en matière de politique de défense, leur impact sur le développement de la PSDC, au regard du rapprochement franco-britannique, et d'esquisser des pistes de convergence que Paris et Berlin pourraient proposer à leurs partenaires européens.

## Le rapprochement franco-britannique au regard de la PSDC

Alors que le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les initiatives en matière de défense européenne ont été réalisées principalement dans un cadre bilatéral, hors des instances européennes. Ainsi, le Royaume-Uni et la France ont progressé rapidement sur leur coopération bilatérale de défense en 2010.<sup>6</sup> Le rapprochement actuel franco-britannique s'inscrit précisément dans une situation d'impasse de la coopération de défense entre Paris et Berlin, et au-delà, dans un contexte d'incertitude des deux principaux pays promoteurs de la PSDC quant à l'orientation à donner à cette politique dans le nouveau cadre juridique posé par le traité de Lisbonne. En ce sens, le traité franco-britannique peut être analysé non pas comme un déclencheur, mais plutôt comme un miroir révélateur des blocages de la coopération franco-allemande de défense et de la PSDC.

Pour justifier ce Traité franco-britannique, les deux gouvernements soulignent la convergence de leurs intérêts internationaux et de la perception de leur rôle sur la scène internationale : « Nos deux pays partagent la même analyse géostratégique, la même volonté politique et le même sentiment d'urgence ». <sup>7</sup> Le risque d'un « déclassé-ment stratégique » lié aux coupes budgétaires outre-Manche imposait un tel rapprochement. La France et le Royaume-Uni sont les deux seuls pays européens membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et disposant de l'arme nucléaire, ce qui leur confère des responsabilités particulières sur la scène internationale. Les deux pays cumulant plus de 50 % des dépenses militaires et des deux tiers des dépenses de R&D militaire en Europe ont tout intérêt à s'associer pour favoriser des coopérations en matière de défense et d'armement.

En soi, le Traité franco-britannique a été officiellement accueilli comme tout à fait légitime par les autorités allemandes, qui notent la nécessaire coopération nucléaire franco-britannique et l'intérêt de l'initiative pour améliorer les capacités militaires européennes, et donc le caractère non « anti-européen » de la coopération bilatérale au regard de la PSDC. <sup>8</sup> Pourtant, au-delà de cette compréhension

tout officielle, plusieurs développements suscitent des interrogations de la part de Berlin : l'initiative franco-britannique reflète une réorientation – dont la profondeur demeure à mesurer – de la politique de défense française,

- au regard de l'engagement français en faveur du développement de la PSDC, et
- compte tenu de l'opposition britannique à conférer à l'UE des compétences et moyens en matière de défense – la PSDC étant pourtant placée dans le domaine de compétence exclusif du Conseil, dans un strict fonctionnement intergouvernemental.

Au niveau politique, la convergence d'analyse géopolitique et d'intérêts entre la France et le Royaume-Uni souligne *a contrario* qu'une telle convergence est beaucoup moins évidente à afficher entre Paris et Berlin. Un dialogue stratégique de haut niveau manque sans doute entre les deux capitales, notamment pour donner un sens à la PSDC, ou du moins, ne permet pas d'énoncer aussi clairement la convergence des intérêts allemands et français, du rôle de l'Europe sur la scène internationale, des intérêts européens et des zones où ces intérêts doivent être défendus. <sup>9</sup> Cette convergence franco-britannique demeure cependant à apprécier dans le long terme et sur l'ensemble des sujets : à cet égard, la différence d'appréciation de Londres et Paris quant à l'importance de la PESC et de la PSDC constitue en soi un point de divergence fondamental sur le rôle que peut et doit jouer l'Union sur la scène internationale, notamment au regard de l'OTAN, à moins d'une évolution de Paris sur ce sujet suite à la réintégration de la structure militaire de l'Alliance atlantique.

Au niveau opérationnel, Paris et Londres sont les deux principales puissances militaires européennes, les plus enclines à projeter de la puissance militaire, s'efforçant – encore – de consacrer environ 2 % de leur PIB à l'effort de défense, seuil minimal exigé dans le cadre de l'Alliance atlantique. Les deux armées ont un format et des modalités d'intervention plus proches que ceux de l'armée allemande, ce qui renvoie *a contrario* aux difficultés politiques, juridiques et opérationnelles que posent les contraintes d'engagement de la Bundeswehr (cf. *infra*).

Un troisième volet de coopération franco-britannique développe des initiatives communes bilatérales en matière d'armement, rendues possibles par la proximité d'analyse géopolitique et de besoins opérationnels entre les forces armées britanniques et françaises. Cette troisième dimension est-elle aussi révélatrice « en creux » des difficultés de la coopération franco-allemande et européenne d'armement.

Le Traité franco-britannique se présente de manière factuelle comme une initiative bilatérale, positive pour l'Europe de la Défense, en maintenant les capacités militaires qui feraient cruellement défaut à la défense européenne. Mais il est aussi présenté à Paris et Londres comme un coup de semonce à l'encontre des partenaires européens : « Les Français et les Britanniques n'attendent pas indéfiniment et sont de plus impatientes face à la procrastination de leurs partenaires européens en matière militaire ». <sup>10</sup> La France coopère avec le Royaume-Uni en matière de défense, parce qu'il s'agit du seul pays maintenant un engagement, en particulier budgétaire, en matière de défense, et que Paris ne souhaite plus porter seul la PSDC, sans soutien et relais crédible de la part de ses partenaires européens : « Leur quête de partenaires pour la construction de capacités d'intervention militaires européennes n'a pas été couronnée de succès. L'Allemagne – explicitement sollicitée par la France pour y prendre part – n'a pas répondu à cette invitation trilatérale en matière de coopération d'armement ». <sup>11</sup> Le principal partenaire ainsi sollicité demeure Berlin, et au-delà, les autres pays européens.

## Les frustrations sur l'engagement opérationnel européen

Le Traité franco-britannique prévoit la création d'une force expéditionnaire commune interarmées :

« Cette Force associera les trois armées. Elle comprendra une composante terrestre composée de formations au niveau brigade, une composante maritime et une composante aérienne avec leurs états-majors associés, ainsi que la logistique et les fonctions de soutien. Il ne s'agira pas d'une force permanente, mais elle sera disponible avec un préa-

vis pour des opérations bilatérales, de l'OTAN, de l'Union européenne, des Nations Unies ou d'autres opérations ». <sup>12</sup>

L'objectif de cette force franco-britannique est l'envoi de contingents pour des situations de crise ouverte, nécessitant l'emploi de la force militaire, vraisemblablement sur les théâtres africains, où il s'avère beaucoup plus difficile de solliciter des contingents européens, suite aux expériences des opérations EUFOR RDC, EUFOR Tchad/RCA. <sup>13</sup>

Cette force expéditionnaire commune interarmées résonne comme la leçon des limites constatées à la Brigade Franco-Allemande (BFA) et à l'Eurocorps <sup>14</sup> : une force interarmées, non-permanente, mais réellement déployable à court préavis dans des opérations « expéditionnaires » et dans des engagements « robustes », ce que ne peuvent pas faire actuellement la BFA ou l'Eurocorps en tant qu'unités constituées, du fait des contraintes d'engagement (autorisation du Bundestag et *caveats*) qui pèsent sur l'engagement des soldats allemands et sur l'engagement d'unités européennes, nécessitant l'approbation et un mandat similaire par l'ensemble de leurs gouvernements. Alors que la BFA, l'Eurocorps ou les Groupements tactiques européens (*Battlegroups*) sont censés symboliser les capacités des Européens à déployer des forces dans des opérations extérieures, ils n'ont toujours pas été employés dans le cadre d'opérations de la PSDC. Surtout, les conditions d'engagement des unités françaises, allemandes et des autres pays participants aux différentes unités européennes diffèrent trop pour permettre un engagement conjoint sans difficultés. Ces conditions d'engagements et *caveat* touchent de près à la souveraineté des pays, à l'autorisation de déploiement de troupes et à l'emploi de la force.

L'Agenda franco-allemand 2020 soulignait la nécessité de « développer la capacité d'engagement opérationnelle de la Brigade franco-allemande ; et au-delà, renforcer [la] concertation [bilatérale] en vue de déploiements communs ». La Brigade Franco-allemande a été créée comme un symbole de la coopération franco-allemande : elle témoigne de la proximité et de la densité des relations entre les forces armées française et allemande, et joue



son rôle de laboratoire pour des unités multinationales européennes. Mais cet exercice à caractère expérimental rencontre aussi ses limites. La BFA est régulièrement déployée dans des opérations extérieures principalement dans les Balkans dans les années 1990 : elle sera ainsi engagée au Kosovo en 2011, sous commandement unique, sous l'égide de l'OTAN. Mais en Afghanistan, les unités allemandes seront engagées sous commandement allemand au Nord, et les unités françaises sous commandement français à l'Est, les deux zones étant officiellement trop éloignées pour permettre un déploiement conjoint.

La réforme actuelle de la Bundeswehr est censée la transformer en une « armée en opération » (*Armee im Einsatz*), objectif affirmé de l'ancien ministre fédéral de la Défense Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg : cette réforme prévoit la suspension de la conscription et la modernisation des structures du Ministère et des forces armées, sous forte contrainte budgétaire.<sup>15</sup> Si le nouveau ministre fédéral de la Défense Thomas de Maizière réussit à mener à bien cette réorganisation fondamentale de l'armée allemande, cette réforme ne peut que favoriser la convergence des conditions d'emploi et des besoins de la Bundeswehr avec ceux des armées françaises et britanniques, déjà professionnalisées.

Il est certain que la Bundeswehr demeurera une « armée parlementaire ». Le Bundestag conservera son pouvoir d'autorisation du déploiement de la Bundeswehr dans des opérations extérieures et approuvera explicitement le mandat de la mission, la durée, la zone de déploiement, le volume maximal de soldats engagés, les conditions d'engagement.<sup>16</sup> Il n'est ainsi pas concevable actuellement que soient prévus à l'avance des cas où la Bundeswehr pourrait être engagée. La rapidité de décision d'un déploiement ne constitue pas aux yeux des responsables politiques et militaires allemands un obstacle : il serait rarement nécessaire de décider selon eux un déploiement en 24 heures de troupes à l'étranger.<sup>17</sup> Par contre, la clé de cette décision demeure de convaincre le député allemand du bien fondé de l'engagement d'un soldat allemand ; le vote du Bundestag peut par conséquent dériver en « un plébiscite permanent, un exercice de haut volige de politique intérieure ». <sup>18</sup> Cet exercice a pour

défaut de contribuer au final, à réduire l'efficacité de la Bundeswehr sur le terrain par les contraintes résultant du compromis partisan, des enjeux de politique intérieure et de la pression de l'opinion publique allemande sur l'exécutif et le législatif allemands.<sup>19</sup> Par contre, pour l'octroi d'une légitimité démocratique à l'emploi des forces armées, le vote du Bundestag est fortement ancré dans la culture politique et stratégique allemande.

L'opinion publique allemande a évolué quant à sa relation à la Bundeswehr : la désapprobation actuelle porte sur le sens de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan et de la participation de la Bundeswehr, qui ne contribue pas à la sécurité de l'Allemagne aux yeux de la majorité des citoyens allemands.<sup>20</sup> Le discours des responsables politiques allemands prônant une approche « sécurité et développement » facilitait l'acceptation du déploiement de la Bundeswehr, essentiellement présenté comme une opération de stabilisation post-conflit et d'aide au développement et à l'établissement de l'état de droit en Afghanistan.<sup>21</sup> Le durcissement des opérations en contre-insurrection a impliqué un usage croissant de la force, avec ses dérives éventuelles,<sup>22</sup> et a mis à mal le discours politique justifiant l'engagement de la Bundeswehr. De futures opérations extérieures impliquant une armée de métier vont être soumises à un contrôle du Parlement et de l'opinion publique allemande d'autant plus sévère d'autant que celle-ci demeure majoritairement pacifiste : la professionnalisation ne conduira pas à « un plus grand enthousiasme qui pourrait s'exprimer dans un élargissement des mandats accordés ou à une décision plus rapide d'engagement dans de nouvelles opérations ». <sup>23</sup>

La réforme de la Bundeswehr ne résoudra donc pas le dilemme de la politique de défense allemande, et risque même de l'exacerber : l'Allemagne risque d'être d'autant plus soumise à la pression de ses partenaires de l'OTAN et de l'UE pour un engagement accru d'une Bundeswehr professionnalisée, et d'éprouver des difficultés à justifier un refus de l'engager dans des opérations sous mandat de l'ONU, dans le cadre de la PSDC, avec en arrière-plan la crédibilité de sa candidature à un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU. Pour tout déploiement de troupes européennes

dans le cadre d'une opération de la PSDC, l'accord de Berlin sera crucial d'une part pour obtenir un consensus des pays européens sur les objectifs et modalités d'une telle opération, d'autre part pour apporter une contribution concrète aux forces qui seront déployées. Cette contrainte de justification politique risque de brider les conditions d'emploi, voire de fortement réduire toute possibilité de déploiement de la Bundeswehr, et au-delà, des « battlegroups » européens dans des opérations de la PSDC impliquant des engagements dans des conditions « dures ». Elle est pour autant une condition essentielle pour légitimer l'engagement d'unités européennes.

Ces considérations ne remettent pas en cause le contrôle parlementaire allemand : à cet égard, le système français souffre sans doute *a contrario* un manque d'implication du pouvoir législatif et donc de l'opinion publique sur les fins et les modalités du déploiement et des engagements des forces armées françaises. Mais la divergence profonde sur l'emploi de la force armée en France et en Allemagne constitue un obstacle important à un approfondissement de la coopération de défense bilatérale, et à l'approfondissement de la PSDC.

## L'impasse des coopérations européennes d'armement

La coopération d'armement est actuellement un deuxième point fondamental de blocage de la coopération européenne de défense. Le Traité franco-britannique – avec les réserves nécessaires quant à sa mise en œuvre effective – pointe là encore les difficultés rencontrées dans la coopération multilatérale au plan européen.

Le Traité franco-britannique propose une démarche pragmatique fondée sur la définition de besoins communs aux forces armées britanniques et françaises : le format assez similaire des deux armées et leur engagement opérationnel contribuent à faciliter la recherche de solutions communes d'équipements. Les opérations en Afghanistan ont été l'occasion d'un rapprochement entre les deux ministères pour des procédures d'appel d'offre commun, de « raccrochage » à des achats en urgence comman-

dés par le partenaire.<sup>24</sup> La déclaration commune franco-britannique présente plusieurs initiatives importantes en matière d'équipement et de capacités, qui auraient pu être le fruit d'une convergence européenne<sup>25</sup> : un plan de soutien aux futures flottes d'avions de transport Airbus A400M, pour la logistique, la maintenance, et la formation ; une évaluation du potentiel de coopération sur les futures communications militaires par satellite<sup>26</sup> ; le ravitaillement en vol, avec une possible participation de la France au programme britannique *Future Strategic Tanker Aircraft*, qui repousserait d'autant l'achat par l'armée de l'air française d'avions ravitailleurs Airbus MRTT. Des coopérations dans le domaine des missiles comporteront un volet programmatique et un volet industriel, avec une densification de la filière industrielle missilière autour de MBDA.

Plus préoccupante pour la coopération européenne de défense, l'optique clairement assumée de lancer une coopération franco-britannique sur les drones de combat, et surtout sur la prochaine génération de drones sur surveillance de moyenne altitude et longue endurance (dits drones MALE). Cette coopération associerait les industriels BAE Systems et Dassault, dont le PDG Charles Edelstenne a clairement repoussé toute coopération avec EADS sur ce projet.<sup>27</sup> En s'orientant délibérément vers une coopération avec le Royaume-Uni, la France tourne le dos au projet franco-allemand-espagnol de drone Talarion, qui avait bénéficié d'une étude de risque financée par les trois pays promoteurs, et ferme – provisoirement peut-être, car EADS envisage de participer aussi à l'appel d'offre franco-britannique, en s'associant avec des entreprises britanniques – la perspective d'un programme structurant pour les industries de défense française et allemande et, plus largement, européennes. Ces revirements risquent de reproduire au final un des travers bien connus des coopérations européennes d'armement : le développement de plusieurs programmes d'armement similaires, avec leur lot de duplication des types de matériel, de concurrence intra-européenne, de dépenses superfétatoires en Recherche et Développement à partir de budgets déjà fortement contraintes.

L'Agenda franco-allemand 2020 soulignait la volonté commune de Paris et Berlin de « dévelop-

per [leur] dialogue sur les questions industrielles de défense en vue de rationaliser ce secteur et de [se] concerter en amont sur [leurs] projets d'équipements, de même qu'avec [leurs] partenaires par le biais de l'Agence européenne de défense ».<sup>28</sup> Ces deux objectifs peinent à se concrétiser.

Afin de dynamiser la concertation sur des projets d'équipements, un Groupe d'impulsion<sup>29</sup> a été créé à l'été 2010 à l'initiative des deux ministres de la défense Hervé Morin et Karl-Theodor zu Guttenberg : ce groupe rassemblait les principaux acteurs des deux ministères de la Défense (états-majors, Délégation aux Affaires Stratégiques, Planungsstab, DGA et Hauptabteilung Rüstung), sous pilotage de la DAS et du Planungsstab. Missionné pour six mois, ce groupe devait proposer de nouvelles idées de coopérations en vue du conseil franco-allemand des ministres de Fribourg en décembre 2010 ; il s'est réuni une fois et a vu sa mission prolongée jusqu'à l'été 2011. Mais il est difficile de prédire dans quelle mesure le groupe pourra susciter de nouvelles idées de coopérations, risquant d'être paralysé dans les mois à venir par l'actuelle réforme du Ministère fédéral de la Défense (Bundesministerium der Verteidigung, BMVg).

Plus fondamentalement, les coopérations d'armement sont davantage un sujet de contentieux entre la France et l'Allemagne qu'un vecteur de coopération, et cet état de fait pèse sur l'ensemble des coopérations d'armement au plan européen. Les coopérations d'armements multipartites sont désormais considérées comme des contre-exemples du fait de leurs dérives : surcoûts, complexité accrue, délais, sur-spécifications, politisation des enjeux industriels. Ces programmes multipartites ont aussi mobilisé l'attention, les fonds et l'énergie politique des différents acteurs politiques, au détriment du lancement d'autres programmes d'armements communs. Cette tendance de réorientation française en matière de coopération d'armement est d'autant plus problématique que le partenariat avec l'Allemagne était par le passé le plus important : historiquement, sur 32 programmes de coopération bilatérale d'armement menés de 1958 à 1998, le couple franco-allemand était présent 14 fois (pour 16 coopérations bilatérales de l'Allemagne, contre 8 coopérations franco-britanniques). Jean-Paul Hébert estimait

ainsi que « si le couple fondateur a été le couple franco-britannique, le couple structurant qui a vite relayé cette association a été le couple franco-allemand ».<sup>30</sup> Les principaux partenaires de la France en matière d'armement sont actuellement l'Italie, avec laquelle la France a le plus grand nombre de projets en cours, et le Royaume-Uni, suite aux accords de novembre 2010, qui reste avec la France le premier investisseur dans la défense en Europe.<sup>31</sup>

Si le programme d'avion de transport A400M a été largement commenté et critiqué dans sa gestion et l'augmentation de son coût, on ne mesure sans doute pas assez dans quelle mesure il a « essoufflé » les partenaires et compromis ce faisant de nouvelles perspectives de coopération structurantes pour les Etats et industries européennes. La France et l'Allemagne se sont affrontées à plusieurs reprises sur la manière de négocier les surcoûts liés au programme d'avion de transport A400M, Paris soutenant la nécessité stratégique de disposer d'un tel vecteur de projection et d'un soutien politique à la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne ; Berlin soulignant les surcoûts inacceptables et le respect nécessaire du contrat. Un accord a été trouvé pour financer les 7,6 milliards d'euros supplémentaires nécessaires à la réalisation du programme, 3,5 milliards étant pris en charge par les Etats clients,<sup>32</sup> mais ces affrontements ont laissé des traces. Les récentes annonces de réduction de commandes de plusieurs programmes en coopération par le ministère allemand de la Défense risquent fort de créer de nouvelles difficultés entre Paris et Berlin : de 80 à 40 hélicoptères Tigre,<sup>33</sup> de 53 à 40 A400M.<sup>34</sup> La réduction de cible de la commande d'A400M, prévisible,<sup>35</sup> met à mal l'accord sur la répartition de la charge de travail industrielle.<sup>36</sup> La vente à l'exportation de 13 appareils dont l'achat était prévu par le BMVg se fera en concurrence avec le constructeur Airbus Military, et pèsera donc in fine sur la rentabilité du programme.

Les programmes d'armement en France résultent davantage d'une nécessité d'emploi opérationnel des matériels développés et destinés aux forces armées ; ils répondent aussi à un impératif de soutien à une industrie considérée comme stratégique, du fait précisément de son implication pour la politique de défense de la France. En Allemagne, cet

objectif est moins présent, en comparaison avec les objectifs de politique industrielle et technologique, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de retards et d'adéquation avec les besoins de la Bundeswehr, comme l'a souligné le Rapport de la Commission Weise sur la réforme du BMVG.<sup>37</sup>

Ces difficultés dans la coopération bilatérale d'armement franco-allemande s'inscrivent dans un contexte de fortes contraintes sur les budgets de défense européen. Les contraintes budgétaires risquent fort de peser en priorité sur les budgets d'équipement, variable d'ajustement des budgets de défense, et en priorité sur les programmes en coopération, au profit des programmes bénéficiant plus clairement aux industries nationales, si tant est qu'un effort de concertation des réductions des dépenses d'équipements n'est pas réalisé par les différents ministres de la Défense européens dans les mois à venir. Officiellement, les mesures d'économie incitent les ministres, notamment à travers la Lettre de Weimar franco-germano-polonaise, ou encore l'initiative germano-suédoise dite « Lettre de Gand », à mettre en avant des mesures connues depuis longtemps : la mise en commun (*pooling*) et le partage (*sharing*) de capacités, la spécialisation. Le constat est fait qu'aucun pays européen ne peut plus assumer seul le financement et la production de l'ensemble de la gamme des équipements dont ont besoin les forces armées modernes : le coût croissant de développement de programmes d'armements intenses en technologies et les contraintes budgétaires doivent inciter à franchir le pas. Mais la mise en œuvre de ces mesures se heurte à la souveraineté nationale et à la définition de procédures concrètes de mise en œuvre de ce partage ou de cette spécialisation ; elles supposent une confiance envers le partenaire, et surtout une volonté politique pour dépasser les possibles réticences des administrations lorsque ces partages doivent être décidés et mis en œuvre. Les différences de culture, de personnalités entre les entités chargées de la politique d'armement en France et en Allemagne ne contribuent pas à surmonter ces blocages, à moins qu'une réelle volonté politique donne la direction à suivre et permette de surmonter ces blocages. Les réticences des deux pays à investir l'Agence européenne de défense (AED) constituent un autre frein au développement d'un pan nécessaire à la PSDC.

## Des approches divergentes en politique étrangère

Les différences profondes sur l'emploi des forces armées et sur les politiques d'armements ne sont au final que la résultante d'une absence d'accord de la France et de l'Allemagne sur les fins et les moyens d'une politique de sécurité et de défense de l'Union européenne, sur les rôles respectifs des Etats, de l'Alliance atlantique et de l'UE en matière de défense et de politique étrangère.

### L'absence de coordination au sein de l'OTAN

Le retour de la France au sein de la structure militaire intégrée de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord pouvait faire espérer une convergence entre Paris et Berlin au sein de l'Alliance atlantique. Les deux gouvernements ont ainsi annoncé vouloir « contribuer ensemble à la sécurité transatlantique à travers notre ferme engagement envers les buts et valeurs de l'Alliance atlantique et en faveur d'une nouvelle impulsion en vue de l'adaptation et de la réforme de celle-ci. »<sup>38</sup>

Certes, le gouvernement allemand n'a pu que se réjouir d'une « normalisation » de la position française, qui en soi réduit le malaise allemand quant aux positions traditionnelles françaises de méfiance à l'égard de la relation transatlantique et d'une domination des Etats-Unis, alors que Berlin a toujours marqué son attachement au lien transatlantique.<sup>39</sup> Mais ce retour français s'est aussi concrètement traduit par la nécessité de placer davantage d'officiers français au sein de l'organisation, au détriment entre autres de postes réservés aux officiers allemands. Et les deux pays, par ailleurs les plus proches alliés sur la scène européenne, n'ont pas marqué ce retour d'une initiative soutenue en faveur de l'émergence d'un « pilier européen » au sein de l'Alliance ou d'un rapprochement des liens entre l'UE et l'OTAN, toujours bloqué par le différend entre Chypre et la Turquie.

Paris et Berlin appellent une nouvelle fois de leurs vœux un « [renforcement de] la concertation franco-allemande sur l'Afghanistan afin d'approfondir la coordination de nos efforts au sein de

l'OTAN et de l'UE », <sup>40</sup> mais l'effort porte encore sur une concertation, dont les fruits restent à concrétiser. Sur le théâtre afghan, chacun gère son engagement sur une base purement nationale, que ce soit sur le nombre de soldats engagés, leur mandat, les *caveats* imposés, les zones de déploiement différentes, autant d'obstacles à une démarche commune. En matière d'adaptation des armements et équipements aux conditions du théâtre afghan, les coopérations pour des achats en urgence opérationnelle s'élaborent davantage entre Paris et Londres qu'avec Berlin. Les déclarations du gouvernement allemand quant au calendrier potentiel de retrait des forces armées allemandes du théâtre afghan ne font guère état de concertation avec le partenaire français. Surtout, les deux pays ne semblent pas avoir les moyens de peser sur la stratégie de l'OTAN en Afghanistan, qui demeure pilotée à Washington.

Les autorités françaises ont aussi insisté pour une réforme des structures de l'Alliance, l'abandon d'agences superfétatoires et à la diminution des dépenses liées aux structures d'états-majors surdimensionnées. Sur ce sujet, des avances ont été faites aux autorités allemandes pour une action concertée en soutien aux mesures d'économies, en espérant que cette nécessité de bonne gestion et de contrôle des dépenses rencontrerait un écho à Berlin. <sup>41</sup> La fermeture de bases de l'OTAN aura cependant un impact important en Allemagne : de nombreuses agences et implantations de l'OTAN sont encore présentes sur le territoire allemand et pourraient faire les frais de fermeture liées aux mesures d'économie, ce qui risque de créer des résistances de la part des autorités locales et des Länder, sans compter que ces mesures s'ajouteront aux fermetures de bases prévisibles dans le cadre de la réforme de la Bundeswehr.

### L'antagonisme nucléaire en toile de fond

Le traité franco-britannique et la déclaration sur la coopération de défense et de sécurité du 2 novembre 2010 <sup>42</sup> a ouvert des perspectives de coopérations entre la France et le Royaume-Uni dans le domaine des armements nucléaires. L'accord prévoit que le Royaume-Uni pourra avoir accès au centre de simulation de Valduc et que les deux pays

créeront un centre de développement technologique commun sur le site de Aldermaston. L'enjeu clairement visé par cet accord est de contribuer à maintenir les capacités nucléaires des deux pays européens disposant de l'arme nucléaire.

Officiellement, cette partie de l'accord est considérée comme parfaitement légitime par Berlin, qui ne dispose pas d'armes nucléaires, et ne souhaite pas acquérir ces armements. <sup>43</sup> France, Allemagne, et Royaume-Uni convergent sur un objectif de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, notamment au sein de l'UE3 qui négocie avec l'Iran pour prévenir le développement d'un programme nucléaire militaire par Téhéran. Cet effort est rappelé dans l'Agenda franco-allemand 2020 : les gouvernements français et allemands veulent « développer des efforts communs de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et des missiles et promouvoir le désarmement global par des mesures concrètes et réalistes ». <sup>44</sup>

Pour autant, la question nucléaire demeure un sujet de divergence profonde en matière de politique de défense entre les deux pays. Aux yeux des responsables militaires et politiques allemands, l'arme nucléaire n'est plus adaptée aux menaces actuelles et le coût de l'arme nucléaire s'avère à leurs yeux exorbitant au regard de son utilité : le poids de dépenses engendrée par la dissuasion française n'est pas tenable à long terme notamment par les contraintes qu'elle fait peser par ailleurs sur le budget d'équipement des forces conventionnelles françaises. <sup>45</sup> Suite à la perspective énoncée dans un premier temps d'une dénucléarisation totale « Global zero », depuis nuancée, la contestation de la présence d'armes nucléaires en Europe a retrouvé un écho important, qui pourrait se corréliser avec le projet d'une Europe dénucléarisée. <sup>46</sup> Le ministre allemand des Affaires étrangères Guido Westerwelle, libéral, s'est ainsi fait le promoteur d'un retrait des armes nucléaires américains du territoire allemand, inscrit dans le programme du FDP et dans le contrat de coalition. <sup>47</sup>

La déclaration franco-britannique, reprise dans le nouveau Concept stratégique de l'Alliance atlantique présenté au sommet de Lisbonne en décembre



2010 a été un rappel clair que l'OTAN demeurerait une alliance nucléaire.<sup>48</sup> Le soutien français à la dissuasion britannique, concrétisé dans le traité franco-britannique, n'est pas étranger à cette inquiétude qui pointe quant à l'avenir à long terme des deux arsenaux nucléaires français et britanniques, dans un paysage européen sensible au désarmement nucléaire. Si la garantie américaine faiblit à moyen ou long terme, si les pressions pour un désarmement nucléaire s'accroissent, dans quelle mesure la France et le Royaume-Uni pourront-ils justifier le maintien de leur arsenal ?<sup>49</sup> Comment se positionnera Berlin, alors que l'opinion publique allemande se montre en grande partie rétive, à la fois au nucléaire en tant qu'énergie civile, mais aussi aux armements nucléaires ? À un horizon de long terme, la question de l'arme nucléaire française – et britannique – et de la potentielle garantie qu'elle offre aux pays européens devra être discutée, car l'analyse allemande sur l'intérêt de l'arme nucléaire française est fortement antagoniste de l'importance qu'occupe la dissuasion dans la politique étrangère et de défense de la France.

## Quelle défense pour l'Europe ?

Le rapprochement franco-britannique a aussi pour raison invoquée le désappointement croissant du Royaume-Uni – qui n'a jamais été un partisan d'une démarche capacitaire européenne – et surtout de la France quant à l'absence de progrès de l'amélioration des capacités militaires européennes, particulièrement dans le cadre de la PSDC.<sup>50</sup> Outre les atermoiements des partenaires européens quant à leur engagement dans un développement des capacités militaires européennes, le peu de résultats de l'Agence européenne de défense (AED) pour fournir des capacités rapidement nécessaires est souligné. Plus grave aux yeux des Britanniques, ce même phénomène de « free-riding » – quoiqu'ancien – a été réhibitore dans le cadre des opérations de l'OTAN en Afghanistan : un certain nombre de pays membres de l'Alliance ne fournissent pas d'une part l'effort budgétaire nécessaire pourtant convenu de 2 % du PIB, et ne contribuent pas suffisamment aux opérations, au regard de leurs capacités financières ou militaires, laissant aux membres « sérieux » le poids des opérations militaires et du coût de ces opérations.

Après une année de tractations et de délais, une « Lettre de Weimar » a été adressée fin décembre 2010 par les ministres de la Défense et des Affaires étrangères français, allemand et polonais à la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité Catherine Ashton. Dans cette lettre, les six ministres expriment de nouveau leur souhait de relancer la Politique de sécurité et de défense commune. Sa mise en œuvre permettra de juger quels fruits peut porter la coopération franco-allemande, et au-delà, européenne, de défense.

La « Lettre de Weimar » avance un certain nombre de domaines dans lesquels l'Allemagne, la France et la Pologne souhaitent que la PSDC progresse dans les mois à venir :

- Des capacités de planification permanentes ;
- L'amélioration des capacités de commandement et de planification au plan tactique ;
- L'intensification de la coopération entre les forces armées des Etats-membres, particulièrement au sein des « EU-Battlegroups » ;
- Le renforcement du rôle de l'AED, pour promouvoir de nouvelles coopérations européennes d'armement. En ce qui concerne l'AED, la réalité n'est pas à la hauteur des vœux exprimés dans l'Agenda franco-allemand 2020, et sur ce sujet, la France et l'Allemagne peinent à coordonner leurs positions.

La publication de cette lettre et plusieurs réactions de responsables politiques allemands laissent entendre qu'une nécessité d'une relance de la PSDC aurait été entendue à Berlin, et rejoindrait l'initiative germano-suédoise.<sup>51</sup> Du côté français, l'ancien ministre de la Défense et depuis ministre des Affaires étrangères Alain Juppé a rappelé à plusieurs reprises sa volonté de relancer les efforts communs au sein de la PSDC, il souligne que le « traité franco-britannique peut être une brique de l'édifice et il n'est pas exclusif d'autres coopérations. La volonté française est de pousser les feux avec les Allemands et les Polonais »,<sup>52</sup> dans la perspective de la présidence polonaise de l'Union européenne au deuxième semestre 2011.

L'idée d'une « armée européenne » est un concept qui circule de plus en plus dans les milieux politiques allemands pour tenter de relancer la coopération de défense européenne, même si la perspective d'une réalisation d'une telle armée « n'est pas pour demain ». <sup>53</sup> Les « Battlegroups » européens existent déjà, mais ne sont pas utilisés, pour des raisons de divergences politiques entre les Etats-membres quant aux objectifs et aux conditions de leur emploi. Mais la question de leur non-emploi va croître au fur et à mesure leur existence sous-utilisée. <sup>54</sup> En matière d'armement, le pragmatisme est actuellement la voie privilégiée pour obtenir des avancées concrètes, en ces temps de vaches maigres : privilégier le « best value for money », avancer sur les mutualisations et partages capacitaires permet certes d'éviter de s'engager dans des montages symboliques déconnectés de la réalité.

Pour autant, une amélioration de la PSDC doit avancer en évitant ces deux écueils :

- Une illusion conceptuelle telle qu'une « armée européenne », qui ne pourrait être crédible à court terme par un manque de capacités et à cause de désaccords sur les conditions de son emploi ;
- Une démarche purement capacitaire, qui masquerait difficilement le « désarmement structurel » des pays européens, sous couvert de partages et de mutualisation de capacité militaires, de fait, de plus en plus rares.

Il demeure à concrétiser l'ensemble de ces coopérations bilatérales ou multilatérales, qui pour l'instant, donnent davantage l'impression d'une avancée en ordre dispersé des différents Etats européens, et d'une incapacité à s'emparer des outils dont est désormais dotée l'Union. Ces évolutions apparaissent particulièrement malheureuses au regard de l'ancrage de l'AED dans le droit primaire de l'UE (Art. 42, § 3, TUE) car elles témoignent de la déconnexion des ambitions des Européens dans ce domaine, suggérées dans le traité de Lisbonne, avec la réalité actuelle.

L'appréciation des nouveaux instruments de la Coopération structurée permanente (CSP), également introduits dans le traité de Lisbonne, est

confrontée de manière similaire à l'épreuve de la réalité. A travers la CSP, le traité a créé pour les Etats membres particulièrement ambitieux un instrument pour une coopération approfondie en matière de développement de capacités et de conduite d'opérations de haut niveau (Art. 42 § 6 et Art. 46 TUE). Pour une participation à la CSP, qui peut être considérée comme une forme particulière de coopération renforcée, les Etats membres s'engagent, entre autres, à développer leurs capacités de défense, à prendre part de manière plus intense aux travaux de l'AED et à participer aux « Battlegroups » européens.

Bien que le traité prévoit une décision du Conseil à la majorité qualifiée pour le lancement de la CSP, en divergence avec l'unanimité habituellement exigée dans le cadre de la PSDC, cet instrument considéré comme l'innovation majeure de la réforme introduite par le traité n'a toujours pas été utilisé jusqu'à présent. Dans quelle mesure dans ce cas, mais aussi dans le cadre général de la PSDC, le service Européen d'Action Extérieure, encore en phase de déploiement, pourra-t-il apporter un remède sous forme d'une socialisation européenne commune des participants à la PSDC ? Au regard de l'absence actuelle de dynamique, cela demeure tout du moins sujet à question.

## L'espoir d'un avenir plus radieux ?

La défense ne constitue pas une priorité pour les gouvernements européens : les enjeux sont autrement plus pressants sur les plans économique, monétaire et budgétaire et monopolisent largement l'agenda politique. La recherche de convergence y nécessite une coopération étroite et des discussions approfondies pour qu'émergent des solutions européennes à la crise actuelle. Au-delà de cette explication circonstancielle, il est plus inquiétant de constater une certaine déprime et un manque d'appétence partagé pour relancer des coopérations dans un domaine certes moins prioritaire, mais hautement politique et symbolique. On peut craindre que le poids des contingences, des contraintes budgétaires, et la gestion quotidienne des dossiers déjà ouverts entraîne un repli sur les contraintes nationales et empêche concomitamment le déploiement

ment d'une réelle vision ou stratégie commune en matière de défense.

Une relance de la coopération européenne de défense par un « moteur » franco-allemand risque de pâtir des échéances électorales et la nécessité de passer le cap de la sortie de crise budgétaire qui imposent un « faux rythme » au calendrier de la coopération franco-allemande de défense. Les prochaines élections présidentielles en France en 2012 ne laissent que peu de temps pour des initiatives communes, alors que les marges de manœuvre budgétaires sont déjà limitées pour les quatre années à venir. Le prochain mandat présidentiel français et les échéances budgétaires laissent prévoir des réajustements – à la baisse – du budget de défense français et en particulier des crédits d'équipements à l'horizon 2013, qui impactera sûrement les coopérations d'armement.<sup>55</sup>

Du côté allemand, les prochaines élections au Bundestag sont prévues à l'automne 2013. En effet, dans le courant de l'année 2011, la moitié des parlements régionaux (*Landtage*) seront renouvelés, de telle sorte que déjà en amont de l'élection présidentielle française en 2012, la réflexion électorale dans la formulation des politiques devrait jouer un rôle significatif en Allemagne. La fenêtre pour une relance des coopérations semble cependant difficile à tenir au regard de la réforme en cours de la Bundeswehr, du remplacement de Karl-Theodor zu Guttenberg par Thomas de Maizière en mars 2011 et de la retenue allemande persistante en matière de défense, comme l'a illustré récemment l'abstention de la République fédérale à un engagement militaire en Libye.

Entre temps, les deux ministères de la défense seront essentiellement concentrés sur la mise en œuvre de leurs propres réformes structurelles. Le reproche déjà fait au ministre zu Guttenberg est précisément le manque d'ambition de vision européenne, la réforme de la Bundeswehr étant menée exclusivement selon une perspective nationale.<sup>56</sup> Le ministère français sera sans doute aussi focalisé sur la mise en œuvre concrète des accords de coopération avec le Royaume-Uni.

Le pragmatisme est actuellement la voie privilégiée pour obtenir des avancées concrètes. Dans la pers-

pective de la « Lettre de Weimar », les deux ministères de la Défense sont en train de passer en revue les possibilités de partages capacitaires possibles sans toucher aux difficultés les plus rédhibitoires aux plans constitutionnels, juridiques ou politiques. Mais ces avancées nécessiteront d'être soutenues par la volonté politique au plus haut niveau pour être menées à terme, au risque sinon de capoter à la première réticence des administrations chargées de les mettre en œuvre. Il ne faudrait pas que derrière un pragmatisme largement répandu se cache une absence de volonté politique, seule capable de fixer un cap et de soutenir les coopérations.

Si la France et l'Allemagne veulent optimiser les temps qu'il leur est alloué, malgré les nombreuses contraintes évoquées, et dépasser l'actuel blocage de leur coopération de défense, les mois à venir peuvent être utilisés à « déblayer » des sujets de fonds qui méritent une convergence entre Paris et Berlin.

Du côté allemand, compte tenu de la versatilité persistante de la politique allemande en matière de sécurité et de défense, on annonce enfin la tenue d'une discussion stratégique, qui n'a été qu'entamée jusqu'à présent, mais n'a pas été menée à terme. La République fédérale doit se positionner de manière plus claire et franche – particulièrement dans la perspective de son orientation multilatérale importante et de la fiabilité internationale à laquelle elle aspire. Il reste à démontrer dans quelle mesure cela conduira à une politique active ou au final à davantage de retenue ; mais il est d'une importance décisive pour l'implication des partenaires de l'Allemagne, et précisément du point de vue de la France, de savoir ce qui est faisable ou pas avec le partenaire allemand.

De la même manière, la France devrait s'efforcer, dans le contexte d'un rôle toujours plus cristallisant de duo-leader avec le Royaume-Uni, d'ajouter une dimension transatlantique à ses propres ambitions en matière de sécurité et de défense, à côté de sa préférence pour une dimension européenne. Fondamentalement, seul un engagement équilibré euro-atlantiste, qui évite ou du moins minimise une perte improductive d'énergie dans la structure des relations UE-OTAN, permettra de sécuriser un leadership mondial.



Ces recommandations d'action – principalement nationales – adressées à l'Allemagne et à la France doivent enfin conduire à un débat européen approfondi, pour préciser la stratégie européenne de 2003, révisée en 2008. Cette réflexion doit pouvoir permettre de définir quels sont les intérêts de la France, l'Allemagne et l'UE dans les régions à la périphérie de l'UE et au-delà ; quels moyens civils et/ou militaires peut-elle et doit-elle envisager d'engager ; quelles seront les règles d'engagements et les modalités concrètes d'engagement *a priori* des groupes tactiques de l'UE ; et par conséquent quelles capacités de planification et de commandement permanentes, réellement utilisées, devront être mises en place. Une telle nouvelle version de la stratégie de sécurité de l'UE pourrait aussi offrir des indications plus claires pour les évaluations et projets d'armement à poursuivre en commun. Car fondamentalement, en dépit d'objectifs secondaires de politique industrielle, ces projets n'ont pas de fin en soi, si ce n'est dans le rôle pour lequel ils sont développés : assurer la sécurité et la défense de l'Union.

Andreas Marchetti est chercheur au Centre de recherche sur l'intégration européenne (Zentrum für Europäische Integrationsforschung, ZEI) de l'Université de Bonn. Louis-Marie Clouet est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri). Ils ont coordonné le programme de recherche « La France et l'Allemagne face aux crises européennes », mené conjointement par le ZEI et le Cerfa, avec le soutien de l'Agence nationale de la recherche (ANR) française et de la Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Parmi leurs dernières publications communes figurent : Louis-Marie Clouet, Andreas Marchetti (dir.), *L'Europe et le monde en 2020, Essai de prospective franco-allemande*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, 2011, 312 p ; Louis-Marie Clouet, Andreas Marchetti, « Un leadership par la crédibilité – Prospectives franco-allemandes sur l'avenir de l'UE », in : *Visions franco-allemandes*, n° 18, mars 2011.

## Notes

- 1 Pour une appréciation critique du gouvernement de droite allemand sur les équilibres nécessaire au sein de l'actuel gouvernement, malgré la proximité politique des partis qui le constituent, voir Andreas Marchetti, Hans Stark : « D'une coalition à l'autre : la politique étrangère de l'Allemagne », in : *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 191, janvier 2010, p. 22–31.
- 2 Déclaration à l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand, Sommet franco-allemand 2020, Palais de l'Élysée, 4.2.2010.
- 3 *Ibid.*
- 4 Par la suite, « traité franco-britannique ».
- 5 Voir, en version française et anglaise : <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/PSDC\\_lettre13-12-2010\\_10-54-41.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/PSDC_lettre13-12-2010_10-54-41.pdf)>.
- 6 Ben Jones, *Franco-British military cooperation: a new engine for European defence ?* (EU ISS Occasional Paper 88), Paris, février 2011.
- 7 Commission des forces armées du Sénat, *Loi de finances 2011–Audition de l'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées*, le 14.10.2010. Voir aussi le texte du Traité, disponible sur le site du ministère des affaires étrangères : <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/291846\\_BST\\_Co-operation\\_French\\_Text\\_Format\\_ted\\_Final\\_\\_6\\_.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/291846_BST_Co-operation_French_Text_Format_ted_Final__6_.pdf)>.
- 8 Entretien avec des responsables militaires allemands, janvier 2011.
- 9 On pense en premier lieu à l'Afrique, qui apparaît clairement comme la zone que la France et le Royaume-Uni visent à travers la constitution d'une force bilatérale d'intervention rapide, mais aussi au Proche-Orient, au Caucase. Paris et Berlin se sont plus affrontés que coordonnés pour orienter la politique extérieure vers le Sud (Union pour la Méditerranée) ou vers l'Est (partenariat oriental), voir Andreas Marchetti, Dorothee Schmid : « La politique européenne de voisinage : potentiels d'une « concurrence » franco-allemande », in Claire Demesmay, Andreas Marchetti (dir.), *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Pessac 2010, p. 147–167.
- 10 Voir notamment une analyse espagnole du traité franco-britannique : Luis Simón, James Rogers, « The New Franco-British Entente and European Defence : Implications for Spain », in : *Opex Memorandum*, n° 151/2010, p. 2 ; disponible sur : <[http://www.falternativas.org/content/download/16250/462335/version/2/file/151memo\\_security\\_defence.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/16250/462335/version/2/file/151memo_security_defence.pdf)> (page consultée le 26.4.2011).
- 11 Ronja Kempin, Jocelyn Mawdsley, Stefan Steinicke, « *Abkehr von der GSVP ? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik* » (SWP-Aktuell, n° 81), Berlin, novembre 2010, p. 4, disponible

- sur : <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A81\\_kmp\\_ste\\_mawdsley\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A81_kmp_ste_mawdsley_ks.pdf)> (pages consultées le 26.4.2011).
- 12 Présidence de la République, Déclaration commune sur la coopération de défense et de sécurité, Londres, 2.11.2010, disponible sur le site : <<http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-sur-la-cooperation-de-defense-et-de-9948.html>>.
- 13 Voir une analyse de l'opération EUFOR RDC par Denis M. Tull, « Die Führung und Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo », in Stefan Mair (dir.), « Auslandseinsätze der Bundeswehr : Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren » (SWP-Studie, n° 27), Berlin, septembre 2007, p. 68–77, disponible sur <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007\\_S27\\_mrs\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S27_mrs_ks.pdf)>, (pages consultées le 26.4.2011) ; et une analyse de la politique africaine allemande : Stefan Mair, Denis M. Tull, « Deutsche Afrikapolitik: Eckpunkte einer Strategischen Ausrichtung » (SWP-Studie, n° 10), Berlin, mars 2009, p. 17–18, disponible sur : <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009\\_S10\\_mrs\\_tll\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S10_mrs_tll_ks.pdf)> (page consultée le 26.4.2011).
- 14 Ronja Kempin, Jocelyn Mawdsley, Stefan Steinicke, *op. cit.* (note 11), p. 1.
- 15 Franz Josef Meiers, « La réorganisation de la Bundeswehr : la quadrature du cercle » (Note du Cerfa, n° 87), Paris, juin 2011, disponible sur : <<http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=6670>> (pages consultées le 7.7.2011).
- 16 Ainsi les dispositions du « Parlamentsbeteiligungsgesetz », la loi sur la participation du Bundestag dans les décisions de déployer des forces armées allemandes à l'étranger du 18.3.2005.
- 17 Entretien avec des responsables militaires allemands, janvier 2011.
- 18 Markus Kaim, « L'engagement militaire allemand en Afghanistan : conditions, évaluation, perspectives » (Note du Cerfa, n° 76), Paris, juillet 2010, p. 12, disponible sur : <[http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6125&id\\_provenance=97](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6125&id_provenance=97)> (page consultée le 7.7.2011).
- 19 *Ibid.*
- 20 *Ibid.*
- 21 Aline Leboeuf, « Entre développement et sécurité : les interventions allemandes en crise » (Focus stratégique n° 13), Paris, janvier 2009, disponible sur : <[http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=5258&id\\_provenance=87&provenance\\_context\\_id=58](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=5258&id_provenance=87&provenance_context_id=58)>; et Markus Kaim, *op. cit.* (note 18).
- 22 Notamment l'affaire du bombardement de Kunduz, qui a fait plus de 70 victimes civiles, suite à l'autorisation de frappe aérienne par un officier allemand. À cela s'ajoutent des scandales touchant la Bundeswehr, qui exposent fortement le poste de ministre fédéral de la Défense, et au-delà, la politique de défense allemande.
- 23 Berthold Meyer, « Bundeswehr ohne Wehrpflichtige – Was folgt daraus für die Parlamentsarmee im Einsatz ? » (HSFK Report n°11), Frankfurt a. M., 2010, p. 24.
- 24 Louis-Marie Clouet, « Achats en urgence (AUO) contre programmation. L'efficacité des opérations d'armement en temps de guerre » (Focus Stratégique n° 15), Paris, mars 2009, disponible sur : <[http://ifri.org/downloads/Focus\\_strategique\\_15\\_Clouet.pdf](http://ifri.org/downloads/Focus_strategique_15_Clouet.pdf)> (pages consultées le 26 avril 2011).
- 25 Sommet franco-britannique, Déclaration commune sur la coopération de défense et de sécurité, *op. cit.* (note 12).
- 26 Le précédent d'une coopération sur les communications satellitaires, Bimilsatcom franco-britannique, puis Trimil-satcom avec l'adjonction de l'Allemagne, s'était soldé par un échec. Il demeure à voir dans quelle mesure cette perspective de coopération franco-britannique se concrétisera et pourra – ou non – s'ouvrir à d'autres partenaires, au risque de se complexifier de nouveau et d'obérer ses chances de succès.
- 27 Alain Ruello, « Drones : Dassault ferme la porte à EADS », in: Les échos, 14.1.2011.
- 28 Déclaration à l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand, Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.* (note 2).
- 29 Un précédent groupe de travail franco-allemand composé de deux fonctionnaires et deux responsables de l'industrie français et allemand avait été créé en 2009, et s'était rapidement éteint sur un constat d'échec.
- 30 Jean-Paul Hébert, « D'une production commune à une production unique ? », in : J.-P. Hébert et J. Hamiot (dir.), Histoire de la coopération européenne dans l'armement, Paris 2004, p. 203–204.
- 31 Loi de finances pour 2011–Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général à l'armement, 3.11.2010.
- 32 Marcel Dickow, « Rüstungskoooperation 2.0. Notwendige Lehren aus dem A400M-Projekt » (SWP-Aktuell, n° 36), Berlin, avril 2010, p. 3, disponible sur : <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A36\\_dkw\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A36_dkw_ks.pdf)> (pages consultées le 26.4.2011).
- 33 Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, Loi de finances pour 2011–Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général à l'armement, le 3.11.2010 : « Si les Allemands devaient réduire de moitié leur commande de Tigre, de 80 à 40, les conséquences sur le programme seraient lourdes. »
- 34 Jens Flottau, « Bundeswehr spart beim A400M », disponible sur : <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/militaerflugzeug-bundeswehr-spart-beim-am-1.1050945>>, 25.1.2011.
- 35 En annonçant vouloir commander 73 avions, Berlin pouvait se présenter comme le premier client de l'A400M et donc peser sur les prix, sur l'organisation industrielle et les négociations financières du contrat. Il était évident que la Luftwaffe – armée de l'air la moins engagée dans des opérations extérieures – n'avait pas besoin d'autant d'avions de transport, en comparaison avec l'armée de l'air

- britannique ou française. Ses Transall avaient accumulé deux fois moins d'heures de vol que les Transall français plus sollicités pour de telles opérations, qui appelaient un renouvellement plus rapide de la flotte de transport stratégique de l'armée de l'air française. Dès 2006, l'option de « 40+ » avions commandés, au lieu de 60, était considérée comme plus crédible, du fait du budget prévu pour la commande allemande.
- 36 « Frankreich attackiert Deutschland wegen A400M », in: Handelsblatt, 31.1.2011.
  - 37 « Les forces armées reçoivent leur armements commandés la plupart du temps ni dans les délais ni dans le cadre de coût prévu », in : Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken: Konzentration, Flexibilität, Effizienz, octobre 2010, p. 36.
  - 38 Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.* (note 2).
  - 39 Même après l'opposition du gouvernement SPD-Verts dirigé par le chancelier Schröder à l'intervention américaine en Irak en 2003.
  - 40 Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.* (note 2).
  - 41 Entretiens avec des responsables civils et militaires français, janvier 2011.
  - 42 Présidence de la République, Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, Londres, 2.11.2010, *op. cit.* (note 12).
  - 43 Entretien avec des responsables militaires allemands, janvier 2011. Voir aussi les dispositions du « Traité 2+4 ».
  - 44 Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.*
  - 45 Le ministre français de la Défense Hervé Morin reconnaît que « la dissuasion consomme 20 à 25% des crédits d'équipements ». Commission des forces armées du Sénat, Audition du Ministre de la Défense Hervé Morin, à propos de la Loi de Finances 2011, le 12 octobre 2010.
  - 46 André Dumoulin, « Le paysage nucléaire et les choix français » : entre précaution et opportunités », in : Politique étrangère, 1 :2010, p. 189.
  - 47 Voir « Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP », p. 111–112. Disponible sur le site : <<http://www.cdu.de>>.
  - 48 Déclaration 2.11.2010 (note 12).
  - 49 Voir Corentin Brustlein, « Prolifération et désarmement nucléaires : une influence européenne à optimiser », in : Louis-Marie Clouet, Andreas Marchetti (dir.) : L'Europe et le monde en 2020 : Essai de prospective franco-allemande, Villeneuve d'Ascq 2011, p. 80.
  - 50 Ronja Kempin, Jocelyn Mawdsley et Stefan Reinicke, *op. cit.* (note 11), p. 3.
  - 51 Voir notamment une tribune du ministre Werner Hoyer, « Ein Aufbruch tut Not », in: **Financial Times Deutschland**, 7.2.2011.
  - 52 Entretien du ministre de la Défense Alain Juppé, in: Le Monde, 19.1.2011.
  - 53 Discours du ministre Karl-Theodor zu Guttenberg à la conférence de sécurité de Munich, 4.2. 2011.
  - 54 Claudia Major, Christian Mölling, « EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte » (SWP-Studie, n° 22), Berlin, août 2010, p. 23.
  - 55 Commission des forces armées du Sénat, Loi de finances 2011–Audition de l'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées, le 14.10.2010; Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, Loi de finances 2011–Audition du Ministre de la Défense Hervé Morin, le 12.10.2010 : « c'est après 2013 que la situation budgétaire deviendra plus difficile [...]. Sur la période 2013–2020, l'écart avec les prévisions de la LPM pourrait atteindre 20 milliards d'euros environ, ce qui pourrait remettre en cause notre modèle d'armée ».
  - 56 Quentin Peel, James Blitz, « A man on a mission », in: Financial Times, 1.2.2011, p. 9.